

EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN LOS ORÍGENES DEL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO Y ESPAÑOL

PARLIAMENTARY RULES ON THE GROUNDS OF EUROPEAN AND SPANISH CONSTITUTIONALISM

Josu de Miguel Bárcena
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO:I. INTRODUCCIÓN.- II. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN LA HISTORIA: ORÍGENES Y CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL. 2.1 El reglamento parlamentario inglés como modelo empírico y descentralizado. 2.2 El reglamento parlamentario francés: poder constituyente y codificación. 2.3 El reglamento parlamentario en los comienzos del constitucionalismo y parlamentarismo alemán.- III. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA COMO CONCRECIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONORMATIVIDAD DE LAS CÁMARAS.- IV. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO DE LAS CORTES DE CÁDIZ DE 1810: EL UMBRAL DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN ESPAÑA. 4.1 Constitucionalismo y representación en el periodo constituyente gaditano. 4.2 La elaboración del Reglamento parlamentario de las Cortes Constituyentes de Cádiz: contexto histórico y tradición jurídica. 4.3 Trazos del primer parlamentarismo democrático y representativo español: el contenido del Reglamento Parlamentario de 1810.- V. CONCLUSIONES.

Resumen. El presente trabajo pretende analizar la aparición del reglamento parlamentario en el constitucionalismo moderno, poniendo especial énfasis en el contexto histórico e institucional que en las diferentes tradiciones jurídicas europeas permitió su progresiva generalización como norma reguladora del proceso político de las cámaras representativas. En el caso español, hemos puesto especial atención al Reglamento parlamentario de las Cortes de Cádiz de 1810, el primer texto formal que sirvió en nuestro país para reconocer aquellos elementos que garantizan una forma de representación política moderna basada en la soberanía nacional.

Abstract. This paper analyzes the emergence of parliamentary rules in the modern constitutionalism. We have put special emphasis on the historical and institutional context of the different European legal traditions (Germany, France and England), that allowed the generalization of the parliamentary rules to drive the political process of the representative chambers. In the Spanish case, we have paid special attention to the parliamentary rules of the Courts of Cadiz in 1810, the first formal act which served to recognize, in our constitutional history, those elements that guarantee a model of modern political representation based on national sovereignty.

Palabras clave. Reglamento parlamentario; soberanía nacional; poder constituyente; Cortes de Cádiz; democracia constitucional.

Key Words. Parliamentary rules; national sovereignty; constituent power; Courts of Cadiz; constitutional democracy.

I. INTRODUCCIÓN.

El reglamento parlamentario se ha presentado como un tema con entidad propia dentro del derecho público, precisamente desde que se fue consolidando el constitucionalismo racional y normativo a partir de la mitad del siglo XX. Con anterioridad, sobre todo en Europa, la cuestión no preocupó en exceso a la doctrina porque al presentarse los parlamentos como instituciones soberanas orientadas elementalmente por las propias constituciones, el principio de autonormatividad era suficiente para organizar la vida y el trabajo interno de las cámaras representativas sin mayores conflictos. A medida que la complejidad llegó al sistema normativo y la Constitución se convirtió en el elemento central para sustentar la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico, el reglamento parlamentario comenzó a preocupar a los estudiosos del derecho constitucional desde diferentes puntos de vista.

De este modo, los debates más enjundiosos se fueron centrado, sobre todo a partir de la Constitución francesa de 1958, en la posición que el reglamento parlamentario ocupaba formal y materialmente frente a la propia Constitución y las demás fuentes del ordenamiento, en el posible control jurisdiccional de su contenido por parte de los tribunales constitucionales y en su función como parámetro de constitucionalidad a la hora de enjuiciar el proceso político que llevaba a la elaboración de las leyes. Menos interés han tenido, a nuestro modo de ver, todas las discusiones que se han centrado de manera abstracta en la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, pues como ya nos enseñó Torres del Moral, ésta solo adquiere sentido si se estudia en el marco del ordenamiento jurídico concreto donde el propio reglamento de desarrolla¹.

Lejos de estas cuestiones, suficientemente tratadas por la doctrina, el presente trabajo pretende realizar un análisis del origen histórico de los reglamentos parlamentarios en el primer constitucionalismo. Para ello, abordará de manera genérica cómo fueron apareciendo las primeras normas que regulaban el trabajo interno de las cámaras desde el triple punto de vista que nos ofrecen las tradiciones jurídicas europeas. El primero, el que nos proporciona la experiencia constitucional inglesa, donde el carácter descentralizado y empírico de las normas reglamentarias no impidió que éstas adquirieran una importancia decisiva en la consolidación del parlamentarismo frente al poder monárquico y se convirtieran en un modelo a imitar en las distintas aproximaciones del derecho continental que se fueron desarrollando con posterioridad en las distintas plazas europeas y americanas. El segundo punto de vista nos lo ofrece el constitucionalismo revolucionario que apareció en Francia a partir de 1789, que postula una forma de reglamento parlamentario codificada muy influenciada, en

¹ TORRES DEL MORAL, A.: "Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º. 10, 1986. Monográfico Estudios de Derecho Parlamentario, p. 8.

aparición, por la doctrina creadora y expansiva del poder constituyente. Como veremos, esta afirmación debe ser matizada en varios extremos. Por último, en esta primera parte, analizaremos la singular posición que adoptaron los reglamentos parlamentarios en el marco de la construcción del Estado de Derecho alemán, que recoge la influencia lógica del moderantismo que caracterizaba al parlamentarismo decimonónico y del positivismo que acompañó la formación del constitucionalismo monárquico germánico.

La segunda parte de nuestro trabajo se centra en la recepción del reglamento parlamentario en el primer constitucionalismo español. No llevaremos a cabo una revisión histórica de la posición de la norma reglamentaria en el contexto de los profusos momentos constitucionales habidos en nuestro país durante el siglo XIX. Como ya se sabe, desde otras sedes, con indudable rigor científico e histórico, se ha ido analizando la presencia del principio de autonormatividad parlamentaria en la historia constitucional de nuestro país. Sin embargo, aunque ésta sea una cuestión que trataremos de forma tangencial, lo que proponemos, es dar cuenta del sinuoso recorrido histórico que llevó a la formación del primer reglamento parlamentario del constitucionalismo español: el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1810. Revisando su contenido, comprobaremos una vez más el rigor intelectual y la inteligencia política de los hombres que elaboraron la primera Constitución demoliberal de nuestro país. Como veremos, el Reglamento de 1810 no fue solo una norma de organización parlamentaria constituyente en el sentido que le es propio a la palabra, es decir, la realización de una Constitución por el pueblo soberano, sino constituyente en el sentido de permitir la fundación de una democracia representativa asentada en los precedentes teóricos y prácticos de las experiencias británica y francesa.

II. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN LA HISTORIA: ORÍGENES Y CONSOLIDACIÓN CONSTITUCIONAL.

El fenómeno de la autonomía normativa del parlamento moderno, que tiene como consecuencia la articulación de una serie de reglas destinadas a organizar la vida interna de las cámaras desde diversos puntos de vista, tiene su arranque en el parlamentarismo británico. Como veremos, lo que en buena parte del mundo anglosajón arraigó mediante fórmulas descentralizadas, en el derecho público continental tomó forma codificada y se transformó en lo que hoy conocemos como reglamento parlamentario. Analizar este tránsito, sobre todo en el caso británico, conlleva el problema tradicional de desafiar la categoría de derecho parlamentario como producto lógico del Estado liberal de Derecho, que en su genuina acepción solo encuentra sentido en el marco de los sistemas democráticos y pluralistas.

Sistemas que hasta la llegada del Estado social y la especial reconsideración del principio de separación de poderes, tenían como centro político a asambleas deliberantes y representativas, que progresivamente iban adquiriendo competencias en las tareas de elaboración de las leyes y el control del gobierno. Consecuentemente, se ha señalado que solo existe derecho parlamentario y por ello la norma principal que lo articula, el reglamento, en el Estado constitucional que se alza sobre un parlamentarismo donde se enfrentan distintas fuerzas políticas en el marco de la dialéctica entre la mayoría que gobierna y la minoría

que controla². Esta visión encaja no sin dificultades en las democracias representativas que comienzan a emerger tras los procesos revolucionarios del siglo XVIII habidos en Francia y Estados Unidos, pero no es plenamente aplicable al caso inglés, porque su parlamentarismo se confunde en sus inicios con prácticas medievales.

Efectivamente, los manuales suelen señalar 1792 como la fecha clave del nacimiento del parlamentarismo moderno, pues fue el año en el que cayó Lord North como consecuencia de una moción de censura de la Cámara de los Comunes³. Desde entonces, al hacerse el gobierno responsable frente al parlamento, el parlamentarismo como sistema de control de poderes irá arraigando al compás del aumento de autoridad de los Comunes sobre el ejecutivo, es decir, cuando termina por cristalizar la soberanía parlamentaria y se llega a la conversión del Gabinete inglés en un comité de la mayoría, después del largo y conflictivo tránsito que permitió convertir al Parlamento en el productor central de un derecho con sombríos orígenes consuetudinarios⁴. No es casualidad entonces que sea en 1854, momento en el que el parlamentarismo liberal idealizado por Schmitt empieza a alcanzar su punto culminante, cuando en el Reino Unido se imprime por vez primera un manual destinado a enumerar las órdenes que formando parte de la organización interna de la Cámara de los Comunes, estaban relacionadas con asuntos públicos o actos con efectos jurídicos externos⁵. Pese a todo, resulta patente que más allá de acotaciones históricas y normativas, las incipientes formas parlamentarias que se fueron acuñando en Inglaterra desde el medievo, fueron trazando normas de organización interna que servían para limitar el proceso político en sede institucional.

2.1 El reglamento parlamentario inglés como modelo empírico y descentralizado.

Efectivamente, se sabe de la existencia de normas primarias vinculadas con la cortesía y organización relacional que surgían entre el Rey y los distintos estamentos en la Europa moderna, cuando los intereses de ambos se encontraban en asambleas corporativas como los Estados Generales de Francia, la Dieta del Imperio Germánico o las Cortes de Castilla⁶. Sin embargo, al contrario que en estos casos, el Parlamento inglés evolucionó desde el *Magnum*

² SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 14.

³ DE VERGOTTINI, G.: *Diritto Costituzionale Comparato*, CEDAM, Padova, 2004, p. 488.

⁴ Sobre estos orígenes, en el contexto de la historia entendida como lucha de discursos y conceptos, ver POCOCK, J.G.A.: *La Ancient Constitution y el derecho feudal*, Tecnos, Madrid, 2011, pp. 36 - 65.

⁵ Con el título de *A Manual of rules, orders and form of proceeding of the House of Commons, relating to public business*. Independientemente de la tradición jurídica, a partir de mitad del siglo XIX fue generalizándose el reparto entre los representantes, de recopilaciones de usos y prácticas reglamentarias y de otros textos relacionados, que pudieran servir para su correcto desenvolvimiento en la vida parlamentaria. Este era el caso del famoso *Manual* de Jefferson, repartido al inicio de cada legislatura en la Cámara de Representantes norteamericana o del *Manual para el uso de los señores Diputados*, que englobaba en el caso español la Constitución, las Leyes Electorales y los Reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado.

⁶ En el caso castellano, ver por ejemplo DIOS DE DIOS, S. de: “El funcionamiento interno de las Cortes de Castilla durante los siglos XVI y XVII. Las Ordenanzas de votar (Primera Parte)”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 24, 1991, pp. 185 - 276.

Concilium del siglo XIII hacia formas de resistencia frente a la Corona, largo camino en el que como consecuencia del pragmatismo que le es propio al mundo anglosajón, de manera espontánea y no escrita fueron surgiendo una serie de privilegios y prerrogativas, relacionadas con el poder legislativo de las Cámaras y la posición institucional de sus miembros, que terminaron siendo reconocidos por los distintos monarcas. De este modo, mientras en la Europa continental el absolutismo fue laminando la representación estamental de origen medieval hasta convertirla en una fórmula vacía y ornamental, en Inglaterra el Parlamento fue afirmándose como el actor central de la vida política, gracias en buena medida al papel que jugaron las normas reglamentarias.

En este sentido, la lucha del Parlamento británico por alcanzar su monopolio legislativo, que alcanzó su apogeo en el siglo XVII, tuvo en las normas reglamentarias un valioso instrumento para delimitar el campo de juego frente a la Corona. En tales momentos, pues con anterioridad tales usos eran costumbres no escritas, el Parlamento se preocupó por codificar las antiguas costumbres procedimentales para intentar plasmar unas normas reglamentarias rigurosamente precisas y claras, en las que el Rey no podía encontrar portillos abiertos que condujeran a interpretaciones para su conveniencia⁷. Se fue así articulando una forma primigenia de autonormatividad parlamentaria, que a través de los “internal proceedings” iba desplegando espontáneamente el derecho de las cámaras a definir por sí solas la relación con los otros poderes y la inmunidad de los parlamentarios. Nótese la similitud entre aquéllos y la noción de “interna corporis” que aparece en el seno de la doctrina sobre el control judicial de la formalidad de las leyes elaborada en la Alemania de mitad del siglo XIX.

Como es de todos conocido, fue Edward Coke quien encabezó la oposición jurídica a los esfuerzos del Rey Jacobo por ampliar las prerrogativas regias frente a un Parlamento donde la lógica representativa era aún feudal y estamental⁸. Y lo hizo trasladando la lógica de la ordenación procesal a las diferentes fases de autoafirmación de los privilegios parlamentarios. Se señala así, que del mismo modo que todo tribunal de justicia se regía por sus propias costumbres en su trabajo, también el Alto Tribunal del Parlamento inglés se había de regir por sus propias normas particulares, que él mismo debía elaborar⁹. A este proceso de “autorreconocimiento” de las reglas y privilegios de funcionamiento, también ayudó el hecho de que cuando el Parlamento actuaba creando el derecho común jurisprudencialmente, de alguna manera ejercía una soberanía interpretativa y procedimental al margen de otros poderes, esencialmente los reales.

⁷ ALZAGA VILLAAMIL, O.: “Contribución al estudio del derecho parlamentario”, *Revista de derecho público*, n° 62, 1976, p. 23.

⁸ La relación entre parlamentarismo y representación, teniendo en cuenta los ámbitos políticos que el Rey iba dejando libres a la nobleza y burguesía incipiente, en función de sus necesidades fiscales, puede verse en MORGAN, E.S.: *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Siglo XXI Editores, Madrid, 2006, pp. 11 y ss.

⁹ Como se sabe, aunque originalmente la Cámara de los Comunes ostentó algún tipo de competencia jurisdiccional, tales funciones vinieron recayendo de manera sustantiva en la Cámara de los Lores, que recientemente (2005) ha visto despojadas tales tareas en beneficio de la Corte Suprema. Sobre esta cuestión y la evolución cercana del parlamentarismo británico, ver BRADLEY, A. W. y EWING, K. D.: *Constitutional & Administrative Law*, Pearson, London, 2011.

Según Bon Valsassina, el otro elemento que sirvió para que el Parlamento inglés afirmara su propia potestad reglamentaria, consistió en el hecho de que las autoridades administrativas estaban obligadas a ejecutar los acuerdos parlamentarios en forma disciplinada, al efecto de no incurrir en las llamadas “violaciones del privilegio parlamentario”¹⁰. De esta forma, los actos de normación interna parlamentaria constituían una garantía para el Parlamento de cara a reprimir esta clase de ilícitos que podían hacer peligrar el incipiente orden liberal y burgués. Y, a la vez, la preocupación por la obediencia de la administración hacía que se construyese una concepción de la autonormatividad de las regulaciones reglamentarias que habían de regir la vida parlamentaria para que no solo resultasen vinculantes para los Lores y los Comunes, sino prácticamente para todos los sujetos del ordenamiento jurídico. En el caso inglés, tales regulaciones serán eficaces incluso “contra legem”¹¹.

Es probable que el amontonamiento de normas que fue acumulando a lo largo de los siglos el derecho parlamentario inglés, sirviera a Bentham de guía para realizar la obra que en buena medida sirvió de modelo para articular las leyes interiores de las cámaras decimonónicas que después de los acontecimientos revolucionarios del siglo XVIII, se fueron extendiendo por Europa y América como consecuencia de la institucionalización y las exigencias derivadas de la democracia representativa. En la obra *Táctica de las Asambleas Legislativas*, el filósofo inglés pergeñó un parlamentarismo deliberativo en el que indudablemente tomaban importancia aspectos protocolarios (los denominados *modus tenendi parliamentum*) y esenciales para entender el derecho parlamentario moderno como el voto, la ordenación de los debates, el trabajo en comisión o el principio de publicidad, que por cierto fue un atributo ausente del Parlamento británico hasta bien entrado el siglo XIX¹².

Como ya hemos señalado, las prácticas y usos parlamentarios británicos se fueron ratificando formalmente mediante mociones a medida que era necesario fijar las relaciones entre el Parlamento y la Corona, sobre todo a partir del siglo XVII. Por ello, la Cámara de los Comunes o de los Lores no han contado ni cuentan con un reglamento parlamentario codificado y articulado al modo continental europeo, sino con un conjunto de normas fijas que se denominan “standing orders” y que en ausencia de una Constitución formal, sirven para regular no solo la organización interna del Parlamento, sino el procedimiento legislativo, el control parlamentario de la labor del Gobierno, los efectos de la legislación singular o la praxis presupuestaria¹³. No obstante, dado el sentido práctico del constitucionalismo inglés, la rigidez de las reglas fijas se puede matizar mediante las “sessional orders”, normas que tienen una duración

¹⁰ BON VALSASSINA, M.: *Sui regolamenti parlamentari*, CEDAM, Padova, 1955, p. 11 y ss.

¹¹ ALZAGA VILLAAMIL, O.: “Contribución al estudio del derecho parlamentario”, *op. cit.*, p. 21, haciéndose eco del trabajo clásico de Hatschek.

¹² Manejamos la versión BENTHAM, J.: *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. El lenguaje militar empleado por Bentham para el título nos hace pensar en una posible influencia en la obra clásica de CANETTI, E.: *Masa y poder*, Debolsillo, Barcelona, 2011, pp. 298 – 301, que compara la práctica parlamentaria con un campo de batalla donde se enfrentan dos adversarios o enemigos de forma civilizada.

¹³ Con datos de 2014, la Cámara de los Comunes contaba con 163 reglas fijas (“standing orders”), mientras la Cámara de los Lores con 86, que por lo general se caracterizan por tener una mayor antigüedad.

limitada a una sesión o diputación, mediante el acuerdo por unanimidad o consenso de los miembros de la Cámara correspondiente¹⁴. Este ha sido también el modelo elegido por otros países de tradición anglosajona como Canadá o Australia, que en todo caso cuentan con la mayor densidad normativa e institucional que les ofrece tener una Constitución escrita¹⁵.

2.2 El reglamento parlamentario francés: poder constituyente y codificación.

Frente al patrón consuetudinario, dinámico y empírico del constitucionalismo británico, nos encontramos con el modelo racional y codificador de reglamento parlamentario surgido en el continente europeo y en los Estados Unidos. La experiencia norteamericana en este asunto, impregnada del pragmatismo y mixtura que ha caracterizado la evolución de su derecho público y parlamentario, no será motivo de análisis en este trabajo, pues no serviría para la tarea de construcción de modelos típicos. En Francia, como en otros países europeos (lo que incluye a España), el inicio del parlamentarismo liberal no se hizo mediante tanteos prácticos, sino a través de razonamiento revolucionarios¹⁶. La Revolución de 1789 significó la ruptura con el modelo institucional del Antiguo Régimen, cuyo principal componente eran unos decadentes Estados Generales, que lógicamente no podían ofrecer un soporte reglamentario mínimo para la tormenta deliberante de la primera Asamblea constituyente francesa.

Pese a la indudable influencia de la doctrina del poder constituyente, la articulación de unas reglas internas de organización basadas en la autonormatividad de las Cámaras en Francia, se realizó bajo la sombra e influencia no declarada del parlamentarismo británico. Se trataba, en este sentido, de buscar una fórmula de ordenación de los trabajos de unas Cámaras que además de democráticas, representativas y deliberantes, eran propiamente revolucionarias y constituyentes. Los observadores anglófilos señalaron en aquella ocasión que el tiempo que se tardó legislativamente en liquidar los privilegios feudales franceses equivalía al que normalmente se tomaba el Parlamento británico en realizar la primera lectura de cualquier ley ordinaria¹⁷. Los distintos episodios que caracterizaron la vida de la Asamblea revolucionaria pusieron en seguida de manifiesto la necesidad de articular algún tipo de reglamento interno que sirviera para poner orden y freno a la influencia del

¹⁴ Podría decirse en este caso que el reglamento parlamentario limita pero no llega a condicionar el proceso político si de lo que se trata es de alcanzar un objetivo común; al respecto, ver SILK, P.: "Las fuentes del derecho parlamentario en el Reino Unido", en DA SILVA OCHOA, J.C. (coord.): *Las fuentes de derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, pp. 405 - 458.

¹⁵ Sobre las "standing orders" canadienses y su evolución, ver HOFFMAN, D. y WARD, N.: *Bilingualism and Biculturalism in the Canadian House of Commons*, Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970, pp. 2 - 20.

¹⁶ Sobre esta evolución, ver FERNÁNDEZ-CARVAJAL, R.: *La representación política en la actualidad*, Universidad de Murcia, Murcia, 1970.

¹⁷ Puesto de manifiesto por DUMONT, E.: *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières Assemblées Législatives*, PUF, París, 1951. Tomo la cita de VARELA SUANCES, J.: "Mirabeau y la Monarquía o el fracaso de la clarividencia", *Historia Contemporánea*, nº 12, 1995, cita 14, p. 235.

público de las tribunas, las peticiones populares directas o el desorden de la actividad de los parlamentarios.

Cabe recordar, en este sentido, la descripción de los trabajos de las Cámaras que casi un siglo después haría Pérez Galdós de los trabajos de las Cortes Constituyentes españolas de 1873, hasta que el Gobierno de Salmerón decidió por decreto otorgar a las mismas un reglamento parlamentario, operación que con rigor histórico repetiría el Gobierno de Alcalá – Zamora ante la inminencia del ejercicio del poder constituyente en 1931: “Las sesiones de las Constituyentes me atraían, y las más de las tardes las pasaba en la Tribuna de la Prensa, entretenido con el espectáculo de indescriptible confusión que daban los padres de la Patria. El individualismo sin freno, el flujo y reflujo de opiniones, desde las más sesudas a las más extravagantes, y la funesta espontaneidad de tantos oradores, enloquecían al espectador e imposibilitaban las funciones históricas. Días y noches transcurrieron sin que las Cortes dilucidaran en qué forma se había de nombrar Ministerio: si los Ministros debían ser elegidos separadamente por el voto de cada diputado, o si era más conveniente autorizar a Figueras o a Pi para presentar la lista del nuevo Gobierno. Acordados y desechados fueron todos los sistemas. Era un juego pueril, que causara risa si no nos moviese a grandísima pena”¹⁸.

Volviendo a Francia y a sus necesidades prácticas, el propio Dumont contaba en el prólogo a la obra de Bentham antes citada, que el Conde de Mirabeau presentó a la Comisión a la que la Asamblea Nacional había encargado la redacción de un reglamento interno, una memoria que le había sido enviada desde Londres. Era una simple exposición de formas seguidas por el Parlamento británico sobre el modo de proponer las mociones, de deliberar, de votar, de crear comisiones, etcétera. Esta memoria fue admitida por la Mesa, pero uno de los miembros, de cuyo nombre no se tiene noticia, creyendo que el honor nacional quedaba herido por la instrucción extranjera, respondió a Mirabeau: “Nosotros no queremos nada de los ingleses, no debemos imitar a nadie”¹⁹. Sin embargo, la necesidad de un reglamento interno era evidente: como hemos señalado, las discusiones en la Asamblea Nacional fueron siempre irregulares e informes. Las comisiones trabajaban aisladamente sobre materias que exigían el más perfecto concierto.

El camino aquí sin embargo no podía ser ni la tradición ni la comparación. La Asamblea Nacional revolucionaria funcionó como una máquina racional e iluminista que sólo podía formular una norma reglamentaria codificada con aspiraciones a regular la realidad parlamentaria mediante la abstracción que proporciona la decisión que adopta el cuerpo soberano²⁰. El ascendiente inglés era útil porque aseguraba la independencia del Parlamento frente al Trono y una sugestión inconfesable que desde un punto de vista político servía para equilibrar

¹⁸ PÉREZ GALDÓS, B.: *Episodios nacionales. La Primera República, VIII*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Alicante, 2001. Utilizamos una versión digital que puede consultarse en: <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12921634227818273543435/index.htm>

¹⁹ CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, C.: “Teoría general sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios”, en VV.AA.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 365.

²⁰ TARELLO, G.: *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Il Mulino, Bolonia, 1976, p. 319 y ss.

el sistema constitucional, como demuestra la adopción de la fórmula de la triple lectura a la hora de legislar, propio del parlamentarismo británico, que se utilizó desde el primer momento en sede constituyente y se incorporó más tarde a la Constitución de 1791.

Sin embargo, el reglamento parlamentario se terminó asociando en Francia a la doctrina del poder constituyente²¹. Es muy probable que Sieyès, especialmente interesado en no poner trabas a la libertad de acción de los diputados, comprendiese que la experiencia británica ofrecía un instrumento eficaz para garantizar la independencia parlamentaria frente al Rey, aunque nunca se atrevería a declararse influido por aquélla y preferiría esforzarse en llegar a análogas conclusiones mediante una rigurosa deducción, elaborada “more geométrico”, partiendo de la idea de una democracia representativa construida desde abajo²². Hay que recordar, en este sentido, que cuando la Asamblea rebasó los límites del mandato imperativo que habían recibido sus miembros, el reglamento parlamentario fue el instrumento a través del cual se transformaron las exigencias de la democracia directa en un mandato representativo que iba a permitir hacer efectivo y eficaz el trabajo de la Nación soberana y constituyente francesa de 1789²³.

Pero sería de la teoría del poder constituyente de donde se dedujera posteriormente la idea de que toda asamblea parlamentaria inicia el ejercicio de sus facultades dictando normas que han de regir su organización y sus propios trabajos. Este es el motivo por el cual, considerado el Parlamento francés como el órgano donde residía la soberanía durante el siglo XIX y parte del XX, la renovación de una Cámara después de unas elecciones implicaba la obligación de renovar o ratificar el reglamento parlamentario, algo que se trasladó a otros ordenamientos y que pervive curiosamente en la Cámara de Representantes norteamericana. Si la Asamblea constituyente de 1789 hubiera reconocido en esta materia la autoridad de una Ordenanza Real se habría juzgado como incompatible con su condición de constituyente y como una traición a la nación²⁴. Habría, en este sentido, un paralelismo entre este razonamiento y aquél del derecho público revolucionario que sostiene que a través del reglamento parlamentario fundacional se estaría plasmando jurídicamente el pacto social roussoniano.

Quizá sea esta la razón por la cual, ante la inanidad normativa e institucional que en muchos casos mostró el constitucionalismo monárquico y liberal decimonónico, los reglamentos parlamentarios terminaron por influir frecuentemente mucho más que las Constituciones en los negocios públicos a

²¹ Al menos esta es la tesis de BON VALSASSINA, M.: *Sui regolamenti parlamentari*, *op. cit.*, p. 19.

²² MOREAU, F. y DELPECH, J.: *Les Reglamentos des Assemblées législatives*, V. Giard & E. Brière, París, 1907, VI. 1., versión escaneada de *American Libraries*, <http://movies05-bu.archive.org/details/americana>. Ambos autores atribuyen a Sieyès una influencia probada en la elaboración del Reglamento parlamentario de las primeras Cortes constituyentes francesas.

²³ Lo previó indirectamente el Capítulo V del Reglamento del 29 de julio de 1789, al establecer intermediarios encargados de filtrar las peticiones y cartas que llegaban dirigidas a la Asamblea revolucionaria.

²⁴ ALZAGA VILLAAMIL, O.: “Contribución al estudio del derecho parlamentario”, *op. cit.*, p. 23, también atribuye este razonamiento a Sieyès.

partir de la autonormatividad soberana, sobre todo en lo relativo al procedimiento legislativo, el control del Gobierno, las prerrogativas de los representantes o la dinámica presupuestaria²⁵. Esto llevó a afirmar a Barthélemy y Duez, en el marco de la Tercera República francesa y su peculiar sistema de Leyes Constitucionales, que más allá del valor práctico de la autonormatividad parlamentaria, su verdadera importancia residía en la posibilidad de llevar a cabo revisiones constitucionales mediante las oportunas reformas del propio reglamento²⁶.

De esta forma, la autonomía reglamentaria se convirtió en Francia en un principio político básico que ha funcionado casi siempre de hecho, con las excepciones de la etapa del Directorio y el periodo del Segundo Imperio, y que no será expresamente reconocido a nivel constitucional hasta las Leyes Constitucionales de 1875²⁷. No obstante, no siempre el reglamento parlamentario existió en Francia en virtud de aquella justificación revolucionaria. En concreto, durante la etapa de la Restauración, el derecho parlamentario encontró su justificación en otras razones. No se trataba ya tanto de una lucha contra el Rey absoluto, sustentada en justificaciones ideológicas, sino de que Luis XVIII concedía la autonomía a su Parlamento a cambio de que a él se le reconocieran determinadas facultades en el contexto de la monarquía constitucional.

El reglamento parlamentario entraba así en el pacto Rex – Regnum, a la espera de su reconsideración en el marco de la democracia constitucional, situación que llegó con el art. 61 de la Constitución francesa de 1958, que sometía expresamente las normas reglamentarias al control de constitucionalidad, lo que introdujo una auténtica revolución en relación al concepto de autonormatividad parlamentaria que se había manejado hasta ese momento²⁸.

2.3 El reglamento parlamentario en los comienzos del constitucionalismo y parlamentarismo alemán.

Durante el siglo XIX se consolidó y generalizó en la Europa continental el principio de autonormatividad de las asambleas parlamentarias. Y se consolidó teniendo en cuenta que el principio representativo había de convivir y consensuar su poder con la Restauración monárquica. Se partió inicialmente de la idea de que era necesario garantizar las libertades naturales frente al poder del Estado, motivo por el cual los derechos se garantizaban a través de la legalidad producida por los parlamentos²⁹. Sin embargo, el parlamentarismo liberal decimonónico

²⁵ Así lo recuerda PÉREZ SERRANO, N.: “Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 105 (primera época), 1959, p. 104.

²⁶ BARTHÉLEMY, J. y DUEZ, P.: *Traité de Droit constitutionnel*, Dalloz, París, 1933, p. 521.

²⁷ La evolución, en PRELOT, M.: *Droit parlementaire français. Introduction*, Université de Paris, París, 1958. La vinculación entre soberanía y autonormatividad parlamentaria, en GONZÁLEZ CASANOVA, J.A.: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vincens – Vives, Barcelona, 1980, p. 236.

²⁸ Tempranamente vio este cambio MORODO LEONCIO, R.: “El principio de autonormatividad reglamentaria de los parlamentos en el derecho constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, nº 7, 1960, p. 83 y ss.

²⁹ FIOVARANTI, M.: *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, Trotta, Madrid, 2009.

tenía dos problemas: desde el punto de vista democrático, no albergaba en su interior la pluralidad ideológica emergente como consecuencia del fortalecimiento de la sociedad de clases moderna; desde el punto de vista constitucional, la institución parlamentaria se fundaba sobre la idea de función negativa que servía para obstaculizar la participación de los gobiernos y el monarca en la elaboración de la ley.

Esta apreciación es especialmente importante en el caso de los inicios del parlamentarismo alemán. Como se sabe, en Alemania los distintos parlamentos que van surgiendo en las sucesivas experiencias constitucionales decimonónicas, no eran instituciones soberanas capaces de formular normas en cualquier materia universalmente, sino que eran órganos del Estado que actuaban a partir del principio de competencia, a través de normas que adquirirían cualidad legislativa cuando afectaban a elementos exteriores del Estado, es decir, la libertad y la propiedad³⁰. Esta realidad no implicaba, lógicamente, que no existieran reglamentos parlamentarios fruto de la autonormatividad de las Cámaras. El Bundestag de la Confederación Germánica, el Parlamento revolucionario de Fráncfort o el Reichstag de la Federación Alemana del Norte y el Imperio Alemán, contaron con reglamentos parlamentarios que de un modo o de otro sirvieron para regir la vida interna de las Cámaras³¹. Sin embargo, el apoyo teórico no se encontraba en Rousseau, Sieyès o la noción de poder constituyente, sino en las tesis de Montesquieu, toda vez que el principio de división de poderes reclama la autonomía parlamentaria, para asegurar el equilibrio político entre el monarca y las nuevas clases burguesas que se expresaban en el parlamento bajo nociones de representaciones corporativas³².

Para la construcción de este modelo, servía mejor el paradigma inglés de reglamento parlamentario, que el propiamente francés. Oller i Sala, recuerda que la doctrina del continente “interna corporis” surgida en Alemania, no fue más que una transposición de los “internal proceedings” británicos³³. La posibilidad de ejercer un control de constitucionalidad difuso, por aquél entonces, formal y procedimental de las leyes, fue la causa de la introducción de la doctrina de los “interna corporis” en la Europa continental decimonónica, particularmente en Alemania. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, Gneist, en el momento en el que en Alemania se discutía si los jueces podían o no fiscalizar la validez formal de las leyes (todo ello dentro del litigio constitucional de 1862 – 1866 causado por la no aprobación parlamentaria de los presupuestos), contestó afirmativamente, pero indicando que tal fiscalización no podía extenderse a aquellas fases procedimentales que se desarrollaban por completo en el interior de las asambleas, las cuáles pertenecían a la exclusiva competencia parlamentaria, no

³⁰ Ver en este sentido el razonamiento de Laband, recientemente recuperado editorialmente en España; LABAND, P.: *Derecho presupuestario*, Tecnos, Madrid, 2012.

³¹ BON VALSASSINA, M.: *Sui regolamenti parlamentari*, *op. cit.*, p. 21.

³² ALZAGA VILLAAMIL, O.: “Contribución al estudio del derecho parlamentario”, *op. cit.*, p. 24

³³ OLLER I SALA, M^a. D.: *Reglamento parlamentario y sistema político en España. Los reglamentos parlamentarios históricos (1810 – 1934)*, Tesis doctoral, ejemplar mecanografiado, 1987, cita 77.

siendo susceptibles de control por ninguna autoridad³⁴. Por tanto, solo cabría el control externo –en principio, jurisdiccional– de las fases del procedimiento legislativo con relevancia “ad extra”.

Es justo mencionar, como en muchos otros ámbitos, la extraordinaria aportación de la doctrina alemana a la controversia sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios³⁵. Hay que recordar que una gran parte de la escuela alemana de derecho público teorizó los reglamentos parlamentarios como supuestos de autonomía parlamentaria con eficacia limitada, noción que en Francia fue seguida por Carré de Malberg, en Italia por Galeotti y en nuestro país por Maravall y Pérez Serrano. Sin embargo, esta construcción, que obviamente no incluía a toda la doctrina alemana pero podía ser considerada dominante³⁶, tiene su origen en la concepción medievalista del derecho público institucional heredada (Gierke, Althusius). Así, partiendo de un concepto de autonomía amplio, que desde luego no podía desembocar en soberanía porque el parlamento era un órgano que nacía de la autolimitación del Estado, el reglamento parlamentario aparecía como la consecuencia de las facultades de autonormación de una institución que al contrario de los parlamentos demoliberales, no pretendía ser el reflejo de la sociedad burguesa diferenciada del Estado. Es por ello que cabía afirmar, como generalmente se hacía, que los reglamentos parlamentarios solo podían tener una dimensión interna, dejándose los efectos externos a la actuación, en el mejor de los casos de la ley, en el peor de la actuación del propio ejecutivo (Laband, Wolff, Seydel)³⁷.

³⁴ La doctrina de Gneist está expuesta en un informe titulado “¿Debe fallar el juez acerca del problema de si una ley se ha perfeccionado de modo constitucional?”, elaborado para el IV Congreso de Juristas Alemanes celebrado en Berlín en 1863, por encargo del mismo.

³⁵ La misma puede seguirse en los trabajos de CANO BUESO, J.: “El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 40, 1984, pp. 87 – 99 o MARCO MARCO, J.J.: *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes del derecho*, Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, 2000, capítulo III.

³⁶ Hay que recordar, en este sentido, que Jellinek distinguía en los reglamentos parlamentarios ordenanzas jurídicas, auténticas normas que al desarrollar la Constitución tenían efectos jurídicos entre terceros al configurar la relación entre poderes, y ordenanzas administrativas, manifestación típica de los reglamentos de organización interna. JELLINEK, G.: *Reforma y mutación de la Constitución*, CEPC, Madrid, 1991, p. 17. Hatschek, influenciado por la tradición británica, consideraba que los reglamentos parlamentarios eran meras reglas convencionales, tesis que influenció en los autores italianos Virga y Romano.

³⁷ Recogemos el razonamiento de BISCARETTI DI RUFIA, P.: *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 361 – 363.

III. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN ESPAÑA COMO CONCRECIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONORMATIVIDAD DE LAS CÁMARAS.

En las siguientes páginas abordaremos las características generales de los reglamentos parlamentarios en España. Haremos un análisis inverso en el tiempo, porque lo que nos interesa en última instancia es dar cuenta de las circunstancias históricas que determinaron la aparición y el contenido del Reglamento parlamentario de las Cortes Constituyentes de Cádiz, aprobado en 1810. A nuestro modo de ver, este es el primer documento que da entrada en España a la democracia representativa caracterizada en un sentido moderno, pese a las deficiencias propias que imponía la precariedad política y doctrinal del momento.

Justo es reconocer, en todo caso, que la Constitución española de 1978 cerró técnicamente muchos temas y problemas que si son hoy puestos en cuestión, es consecuencia del nefasto clima político que vive nuestro país. En lo referido al reglamento parlamentario, en sentido general, la Norma Fundamental vigente en España recogió los frutos de un consenso político y teórico dominante, con la excepción de la experiencia del régimen franquista, donde el reglamento parlamentario no podía desplegar su propio sentido³⁸, e incorporó las novedades lógicas que implicaba el advenimiento de un Estado constitucional. El art. 72 CE recoge, como no podía ser menos, la potestad de autonormación organizativa de las Cámaras de las Cortes Generales, reconociendo al Reglamento parlamentario una naturaleza primaria que las hace normas únicamente dependientes en lo material de la Constitución³⁹. Sin embargo, la autonormatividad queda limitada, como el precedente francés, alemán, italiano o norteamericano, por la propia Constitución y la jurisdicción constitucional. Hay que recordar que el único precedente de control de constitucionalidad existente en nuestro país, el del Tribunal de Garantías Constitucionales previsto en la Constitución republicana de 1931, no preveía explícitamente la posibilidad de someter a los reglamentos parlamentarios a su juicio⁴⁰.

En España ha existido cierta discusión doctrinal en torno a la naturaleza del reglamento parlamentario después de la Constitución española de 1978, sobre todo en lo relativo a su consideración como parámetro de constitucionalidad en los juicios sobre los vicios de los procedimientos legislativos⁴¹. Al margen de este

³⁸ Pese a los intentos de FRAGA, M.: *El reglamento de las Cortes Españolas*, Servicio de Información y Publicaciones Sindicales, Madrid, 1959.

³⁹ LÓPEZ GUERRA, L.: “El control del derecho parlamentario”, en DA SILVA OCHOA, J.C. (coord.): *Las fuentes de derecho parlamentario*, op. cit., p. 284.

⁴⁰ Algo que como anécdota, sí que realizaba aunque sea de manera indirecta, el Anteproyecto de Constitución de la Monarquía española de la Dictadura del general Primo de Rivera, que sometía a los Reglamentos parlamentarios a la jerarquía de la Constitución, la Ley Orgánica de Cortes del Reino y el posible control de constitucionalidad del Consejo del Reino.

⁴¹ Sobre esta cuestión hay abundante bibliografía. Ver en este sentido MORALES ARROYO, J.M^a. y REVENGA SÁNCHEZ, M.: “Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho Parlamentario”, *Revista de las Cortes Generales*, nº 7, 1986, pp. 181 – 203; PUNSET BLANCO, R.: “Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 43, 1995, pp. 209 – 218 y más recientemente GÓMEZ CORONA, E.: “La alteración en el proceso de formación de voluntad de las Cámaras como elemento determinante de la inconstitucionalidad de la Ley: la STC 103/2008, de 11 de noviembre”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 8, 2009.

tema, resulta claro que el principio de autonormatividad y autonomía parlamentaria que expresa el actual Reglamento parlamentario, únicamente cuenta con cierta impenetrabilidad con respecto a la ley, desde el punto de vista del principio de competencia, sin que ello pueda entenderse como una limitación a la aplicación de las normas penales más allá de las prerrogativas constitucionalmente reconocidas⁴².

Pero más allá de cuestiones formales, de indudable importancia en la actualidad en el marco de la complejidad del panorama del sistema de fuentes en la Constitución de 1978, lo que interesa destacar en este epígrafe es que característica casi constante del constitucionalismo español desde precisamente 1812, es el reconocimiento de autonormatividad parlamentaria que conduce a la realización de reglamentos de organización interna⁴³. El principio de autonormatividad se reitera, con ligeras modificaciones formales, tanto en las Constituciones monárquicas, como en las republicanas. Uno de los motivos, ya señalado en los orígenes de los reglamentos parlamentarios en las experiencias europeas pre y posrevolucionarias, es la necesidad de limitar o articular en forma de pacto constitucional el poder del Monarca de turno frente al parlamento. Es lógico que desde esta perspectiva, cuando se tenía poca fe en el legislador democrático, por convicción o interés, se tratara de interferir en la libertad de cada cuerpo colegislador para que acuda a su ley interna. Ello ocurría, por ejemplo, con el Estatuto Real de 1834 o con los proyectos de leyes constitucionales de Bravo Murillo de 1852⁴⁵. En cambio, como señaló Pérez Serrano, cuando se profesa “afecto y respeto a la institución parlamentaria, se reconoce a cada Cámara la facultad de regular su vida interna, garantía o privilegio que constituye la mejor defensa para la independencia semisoberana del organismo, librándole de interferencias peligrosas por parte de los demás poderes e instituciones”⁴⁶.

La autonormatividad como potestad constitucional surge, precisamente, en la Constitución de 1812, a través del art. 127, que señalaba que “En las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior, se observará el reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que en las sucesivas tuvieran por conveniente hacer”. En este artículo, en donde por vez primera se asienta la autonomía reglamentaria de unas Cortes españolas, se encuentran, además, implícita o explícitamente recogidos, los cuatro supuestos que van a ser ya

⁴² GARRORENA MORALES, Á.: “Reglamento parlamentario”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, p. 5378.

⁴³ MORODO LEONCIO, R.: “El principio de autonormatividad reglamentaria de los parlamentos en el derecho constitucional”, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴ MARTÍNEZ ELIPE, L.: “Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario”, VV.AA.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario. Vol. II*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 450.

⁴⁵ Es importante recordar que a las pocas semanas de abrirse las Cortes después de la aprobación del Estatuto Real, el 3 de octubre de 1834, se leyó una carta firmada por varios procuradores por la que se solicitaba a la Reina que declarase que el reglamento interior del Estamento de los Procuradores del Reino estaría sujeto a las enmiendas, correcciones y adiciones que los representantes acordasen. VILLARROYA, T.: *El sistema político del Estatuto Real (1834 – 1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, pp. 315 – 316.

⁴⁶ PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 772.

constantes en nuestro derecho parlamentario liberal, como consecuencia de la recepción de la tradición teórica y las experiencias jurídico - políticas producidas tanto en Gran Bretaña como en Francia⁴⁷.

El primero, que la autonomía parlamentaria se recoge, a diferencia de la práctica continental (recordemos que en Francia este reconocimiento explícito no llegó hasta las Leyes Constitucionales de 1875), en la propia Constitución. El segundo, que esta autonormatividad, por influencia de la doctrina francesa y la propia idea de soberanía parlamentaria, es plena de cada momento, en cada legislatura e, incluso, en cada Diputación. En términos del art. 127 antes citado, podrán realizarse “las reformas que las sucesivas (Cortes) tuvieran por conveniente”. Tercero, implícitamente también se recoge que el reglamento es aprobado por una resolución de las Cortes, sin intervención del ejecutivo. Y cuarto y último: como ya hemos señalado, las sucesivas Constituciones, como es en parte lógico hasta 1978, no hacen referencia a la necesaria adecuación del reglamento a la Constitución.

Estas cuatro notas sacadas de la Constitución de 1812, con pequeñas modificaciones formales, se reiteran en todo el proceso histórico español: Constitución de 1837 (art. 29), Constitución de 1845 (art. 28), Constitución no promulgada de 1856 (art. 31), Constitución de 1869 (art. 45), proyecto de Constitución federal de la República española de 1873 (art. 45), Constitución de 1876 (art. 34) y Constitución republicana de 1931 (art. 57). Todos estos ejemplos constituyen la prueba de que en España existe desde 1812 derecho parlamentario positivizado constitucionalmente, basado en ciertas constantes formales, pero que obviamente se escapan en ocasiones de la noción de un derecho parlamentario resultado de la praxis demoliberal y pluralista que se va abriendo paso con muchas dificultades en toda Europa desde mitad del siglo XIX⁴⁸.

Y es que en el caso español, como en otros, no es posible trasladar automáticamente la idea de conexión entre Estado constitucional y derecho parlamentario; no tanto porque partamos de un relativismo epistemológico que impida atribuir características democráticas y deliberantes a sistemas no basados en el pluralismo⁴⁹, sino porque en nuestro país, como en otros, primaba la necesidad de la estabilidad institucional ejemplificada en el caso británico. Por ello es perceptible que en lo referido a una serie de ámbitos materiales o principios comunes, como son la autonomía normativa a la hora de elaborar los reglamentos, la progresiva eliminación de las interferencias regias en el autogobierno ordinario de las Cámaras y la capacidad presupuestaria para organizar sus asuntos, casi todos los reglamentos parlamentarios españoles, con

⁴⁷ OLLER SALA, M^a.D.: “Los Reglamentos de 1813 y 1821 como vía de interpretación, integración y modificación de la Constitución de 1812”, en CANO BUESO, J. (coord.): *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Tecnos – Parlamento de Andalucía, Madrid, 1989, pp. 577 – 592.

⁴⁸ COLOMER VIADEL, A.: *El sistema político español de la Constitución Española de 1837*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 308.

⁴⁹ Un resumen de las discusiones en torno a la necesidad de distinguir entre el plano de la ideología y la técnica jurídica a la hora de considerar como derecho constitucional y parlamentario, en LUCAS VERDÚ, P.: *Introducción al Derecho político*, J.M. Bosch, Barcelona, 1959, pp. 102 – 103.

excepción de los existentes en la dictadura franquista, tienen influencia de los reglamentos parlamentarios realizados en la época isabelina en 1838 y 1847.

Por otro lado, resulta aventurado asegurar que en el caso del parlamentarismo español del siglo XIX, los distintos reglamentos adquiriesen, al igual que en Francia, una función constitucional en el sentido de completar las lagunas formales que las Constituciones dejaban a la hora de articular el poder. Sin duda, un primer problema es que existen diferencias notables entre los reglamentos parlamentarios realizados al albor de la Constitución de 1812, de carácter revolucionaria, y los promulgados a partir del constitucionalismo isabelino, cincelador de la Monarquía constitucional española⁵⁰. Pese a todo, algunos ejemplos existen. Así, mientras en la Constitución gaditana se partía, como era lógico en la época, de un principio de separación de poderes estricto, la progresiva puesta en marcha de Gobiernos elegidos bajo forma de democracia censitaria puso de manifiesto la necesidad de innovar mecanismos de responsabilidad parlamentaria para poder ejercer la función de control que demandaban los incipientes partidos y la aún débil opinión pública.

En el marco del control parlamentario, los reglamentos, especialmente los aprobados para el Congreso en 1838 y 1847, establecieron mecanismos de flexibilización para vigilar la acción de Gobierno mediante la intervención de los Ministros de la Corona dentro del procedimiento legislativo en sesión. Tenemos de este modo la contestación al discurso de la Corona, donde se podía valorar el “programa político” del Gobierno y la proposición no de ley, que servía para suscitar debates de “política general” a cualquier altura del periodo de sesiones y las interpelaciones. La vía de la proposición no de ley sirvió en 1842 a una coalición de progresistas antiesparteristas, para formular un voto de censura en el Congreso al Gobierno de Antonio González, que provocó la dimisión de éste. La imprevisibilidad del mecanismo obligó a reconocer formalmente, por primera vez en la historia parlamentaria española, el voto de censura al Gobierno en el Reglamento del Congreso de 1847, lo que contrastaba con el mutismo absoluto de la Constitución de 1845 y de las siguientes con respecto de la hipotética capacidad de las Cortes para hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros y los Gobiernos⁵¹.

⁵⁰ Con la Constitución de 1812 se aprobaron dos Reglamentos parlamentarios: el de 1813 y el de 1821, en el contexto del Trienio Liberal.

⁵¹ Bien es cierto, en todo caso, que la regulación del art. 193 del Reglamento del Congreso de 1847, tuvo como objetivo el evitar el factor sorpresa a la hora de realizar un voto de censura, pues hasta ese momento no era necesario avisar por anticipado al Gobierno de que la proposición no de ley contenía implícitamente una moción de censura. A partir del Reglamento de 1847, se estableció que la emisión de un voto de censura no se haría en la misma sesión, sino que debería pasar a las secciones para su consideración, lo que daba más capacidad de reacción al Gobierno.

IV. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO DE LAS CORTES DE CÁDIZ DE 1810: EL UMBRAL DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN ESPAÑA.

Existe una categoría de reglamentos parlamentarios especialmente trascendentes, y son aquellos que sirven para encauzar el proceso político que se produce en el marco del poder constituyente. Son normas que surgen normalmente “in absentia constitutionis”, porque se realizan, mirando a la tradición constitucional propia o comparada, a partir de la competencia otorgada por normas transitorias, como fue el caso de los Reglamentos parlamentarios provisionales aprobados por las Cortes Constituyentes en 1977 a raíz de la Ley para la Reforma Política. Por su misión especial, se presentan como una especie de “constitución interna” del sujeto que pretende soberanamente romper con el ordenamiento jurídico precedente⁵². Hay momentos, efectivamente, en los que la ruptura es tan significativa que el poder constituyente niega la validez y eficacia de los reglamentos parlamentarios de las Cámaras que tengan conexión con el régimen anterior. Así ocurrió, por ejemplo, con el advenimiento de la I República y la dinámica constituyente posterior, hasta que como hemos señalado, el Gobierno de Salmerón otorgó un Reglamento parlamentario para ordenar el caos en el que se había convertido el proceso político y parlamentario del país⁵³.

Dentro de esta categoría general de reglamentos parlamentarios constituyentes en España, llama la atención el Reglamento parlamentario de 1810, por su carácter histórico y original. No tanto porque lo hicieran las propias Cortes constituyentes, algo que no siempre ocurrió⁵⁴, sino porque fue el primer documento que pone en marcha provisionalmente en nuestro país un parlamento deliberante en el contexto del constitucionalismo que surge después de las experiencias revolucionarias de Francia y Estados Unidos. Con el Reglamento de 1810 (y otras normas aprobadas durante el difícil trance histórico de la Guerra de la Independencia) se da forma a una primigenia democracia representativa de perfil liberal y burgués, con el objetivo no solo de hacer una Constitución, sino de funcionar como unas Cortes ordinarias con la función de transformar sobre la marcha el ordenamiento jurídico y las principales instituciones del Antiguo Régimen. Antes de abordar el contenido del propio Reglamento, tendremos que dar cuenta del debate doctrinal en torno a los perfiles representativos y democráticos de las Cortes Constituyentes inauguradas en 1810.

⁵² Fue Mortati quien llamó la atención de la importancia de los materiales normativos “débiles” a la hora de limitar el poder constituyente, interpretado éste como un fenómeno en todo caso procesual. MORTATI, C.: “La costituente. La teoría. La storia. Il problema italiano”, en el Vol.: *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milán, 1972. Todas estas cuestiones en MARCUELLO BENEDICTO, J.I.: “Los Reglamentos de las Cortes en la época de Isabel II”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 4, 1985, pp. 191 y 192.

⁵³ MERINO MERCHÁN, J.F.: “Los reglamentos parlamentarios durante el sexenio revolucionario”, *Revista de Derecho Político*, n.º 55 – 56, 2002, p. 335.

⁵⁴ Como ya hemos señalado, el Gobierno de Salmerón decretó el Reglamento parlamentario provisional de las Cortes Constituyentes en 1973, lo mismo que el de Alcalá – Zamora para las Cortes Constituyentes de 1931.

4.1 Constitucionalismo y representación en el periodo constituyente gaditano.

No se trata, desde luego, de entrar a fondo en el debate sobre la naturaleza del constitucionalismo que penetró en España a través de las Cortes de Cádiz⁵⁵. Como sabemos, los discursos de los principales protagonistas de aquél acontecimiento expresados a través de diversas formas y momentos (Discurso Preliminar de Argüelles, Preámbulo de la Constitución y Manifiesto dirigido a la Nación el día de la Promulgación de la Constitución de 1812), hicieron constantes alusiones a las Leyes Viejas españolas para asentar la nueva “ciencia del gobierno” que se pretendía asentar en nuestro país. Sin embargo, no cabe duda que la referencia técnica y doctrinal de la Norma Fundamental de 1812 era la Constitución francesa de 1791. Y si algunos han pretendido ver en aquella una simple copia de ésta⁵⁶, otros han rebajado su condición revolucionaria y la han explicado a través de una modernidad tradicional que trataba de actualizar formas democráticas medievales a través de una inyección del espíritu de las luces⁵⁷.

El silencio a la obra revolucionaria francesa y sus autores de referencia, con la excepción de Montesquieu, fue engalanado con alusiones al Fuero Juzgo, las Partidas, los Fueros Viejo y Real o la Nueva Recopilación, en una postura en la que cabe atribuir una actitud verdaderamente táctica a los diputados liberales y un pseudohistoricismo que enraizaba con el mito goticista que tanto éxito tuvo tanto en la interpretación inmediata como posterior del Texto de 1812 entre los diputados realistas⁵⁸. Sea como fuere, cuando se analiza la obra de Cádiz desde la perspectiva de los conceptos de soberanía, ciudadanía o poder constituyente, el resultado es de un claro alineamiento con las tesis y la práctica demoliberal que van surgiendo el constitucionalismo desde el siglo XVII⁵⁹. Y lo mismo ocurre, a nuestro parecer, con el principio de democracia representativa. Las Cortes Constituyentes de Cádiz, inauguraron el parlamentarismo moderno en España, al presentarse como unas Cámaras legislativas y de control y no meramente consultivas como lo eran las históricas Cortes de Castilla. Su naturaleza de representación nacional y no corporativa ni estamental, como fue la vigente en el Antiguo Régimen, marcan además una clara diferencia al respecto. En España,

⁵⁵ Sobre esta cuestión, es de referencia aún la obra de VARELA SUANZES – CARPEGNA, J.: *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2011.

⁵⁶ HERRERO DE MIÑÓN, M.: “Como un espejo, la recepción europea de la Constitución de Cádiz”, *Revista de Derecho Político*, nº 84, 2012, p. 66. Tercer volumen dedicado a la Constitución Española de 1812.

⁵⁷ Por ejemplo, SEVILLA ANDRÉS, D.: “La Constitución de 1812, obra de transición”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, 1962, primera época, pp. 113 – 141 y FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Origen del régimen constitucional en España*, Labor, Barcelona, 1976, pp. 81 y 82.

⁵⁸ Sobre este mito, ver NIETO SORIA, J.M.: *Medievo constitucional. Historia y mito político en los orígenes de la España contemporánea (ca. 1750 – 1814)*, Akal, Madrid, 2007.

⁵⁹ Como señala TORRES DEL MORAL, A.: “La soberanía nacional en las Cortes de Cádiz”, *Revista de Derecho Político*, nº 82, 2011, pp. 55 – 117. Primer volumen dedicado a la Constitución Española de 1812.

pese a lo expresado por Martínez Marina, no habían existido nunca Cortes democráticas⁶⁰.

Esta afirmación se sostiene en varios argumentos de indudable peso. Es necesario recordar, en primer lugar, que en Cádiz se pasa, como consecuencia de la afirmación del principio de soberanía, desde una representación corporativa y estamental, basada en el mandato imperativo, a una representación nacional desplegada a través del mandato representativo. Ya la Junta de Ceremonial, el 2 de diciembre de 1809, expuso a la Junta Central la necesidad de que los diputados elegidos para Cortes Constituyentes tuvieran otorgados poderes ilimitados, de forma que no quedasen sujetos a restricciones por parte de ninguna corporación⁶¹. Por otro lado, la composición de las Cortes Constituyentes se obtuvo mediante un proceso electoral que, aunque complejo, inauguró el derecho electoral democrático en España, con las limitaciones del momento histórico (un país en guerra) y las que le eran propias a la concepción burguesa de la representación en lo relativo al sufragio censitario⁶². Estas son las razones que condujeron a Tuñón de Lara a señalar que “las Cortes de Cádiz fueron el primer Parlamento español en el sentido moderno de la palabra” y a Artola a afirmar que en ellas se perfilaron los embriones de los futuros partidos políticos nacionales⁶³. Todo ello quedó reflejado en el Decreto de las propias Cortes de 24 de septiembre de 1810, que afirmó diáfano la soberanía nacional en ellas, el principio de la división de poderes y la garantía de la inviolabilidad parlamentaria, lo que no hacía sino reforzar la idea de que se inauguraba en España un nuevo parlamentarismo basado en el derecho público moderno⁶⁴.

Un nuevo parlamentarismo que no solo se afirmaba sobre la idea abstracta de soberanía nacional, sino que como ha señalado Torres del Moral, se desplegaba en la práctica gracias a la autonomía reglamentaria de la Cámara gaditana, que le permitió realizar sus funciones no solo como un Parlamento constituyente sino de carácter ordinario, dado el vacío de poder que existía en la Jefatura del Estado⁶⁵. A continuación no trataremos la naturaleza del Reglamento de 1810, pues para poder abordar esta cuestión necesitaríamos un ordenamiento jurídico previo que lo sustentase y diera sentido. Simplemente analizaremos los intrincados caminos políticos por los que las distintas tradiciones jurídicas

⁶⁰ ESCUDERO, J.A.: “Estudio introductorio”, en MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes*, Clásicos Asturianos del Pensamiento Político, Oviedo, 1996, pp. CLVI - CLVII.

⁶¹ FERNÁNDEZ – MIRANDA CAMPOAMOR, C.: “La verificación de poderes en la elaboración y vigencia de la Constitución de 1812”, *Revista de Derecho Político*, nº 83, 2012, p. 71.

⁶² Varela ha señalado que “La primera ley electoral española fue la Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes, aprobada por la Junta Suprema de Gobernación del Reyno de 1810”. En VARELA SUANZES – CARPEGNA, J.: “Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810 – 1845)”, *Historia Constitucional*, nº 6, 2005, p. 105, revista electrónica, <http://www.historiaconstitucional.com>

⁶³ TUÑÓN DE LARA, A.: *La España del siglo XIX*, Laia, Barcelona, 1974, p. 24. Sobre la existencia de partidos políticos en las Cortes de Cádiz, ver ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos. 1808 – 1936*, Aguilar, Madrid, 1974, Tomo I, p. 205.

⁶⁴ PÉREZ – PRENDES, J.M.: “Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 126, 1962, primera época, p. 429.

⁶⁵ TORRES DEL MORAL, A.: “Las Cortes en la Constitución de Cádiz: representación nacional y relación con la Corona”, *Revista de Derecho Político*, nº 83, 2012, p. 140. Segundo volumen dedicado a la Constitución Española de 1812.

hicieron llegar su influencia a los creadores del primer reglamento parlamentario de la historia constitucional española. Ello sin dejar de lado el siempre interesante relato de los hechos.

4.2 La elaboración del Reglamento parlamentario de las Cortes Constituyentes de Cádiz: contexto histórico y tradición jurídica.

Después de distintos avatares que ya han sido comentados en otras sedes, se abrieron las Cortes de Cádiz el 24 de septiembre una vez los Diputados pudieron llegar a la ciudad andaluza. Desde ese mismo momento, se tuvo clara la importancia de la autonormatividad parlamentaria para que las Cámaras elaboraran soberanamente, como era lo propio en aquellos tiempos, su propia organización y funcionamiento. La autonomía parlamentaria fue un hecho en las Cortes de Cádiz, y éste fue el motivo de que pasara luego sin mayor discusión a la propia Constitución y a la mayor parte de las Constituciones posteriores. En Cádiz se elaboró el primer reglamento parlamentario de la historia constitucional española, sin injerencia ninguna de la Regencia, única que habría podido poner a las Cortes alguna cortapisa, puesto que el Monarca, a las que las propias Cortes rindieron pleitesía y consideraron como legítimo, estaba en el exilio⁶⁶.

La autonomía reglamentaria nació por tanto de forma pacífica y en base a ella se organizó el primer Parlamento español no estamental. Debido a la precariedad del momento, las Cortes asumieron curiosamente los tres poderes que a su parecer deberían de estar separados y limitados, en un ejemplo clarísimo de lo que Schmitt llamaría mucho después como “Estado legislativo”⁶⁷. Ejemplo del vacío de poder fue el hecho de que la Regencia, en vez de presidir la Asamblea en la primera reunión del 24 de septiembre, puso su cargo a disposición de los reunidos, retirándose junto con los dos Secretarios de despacho presentes en la reunión (los de Estado y de Gracia y Justicia). Con ello dejaban a los parlamentarios solos, sin una cabeza visible, sin unos antecedentes que les pudieran servir de guía y abandonados a sus propios recursos. Es esta la razón por la cual el primer Reglamento era muy parco en general en todos los sentidos, orientado por la premura en la adopción y por la exagerada desconfianza ante la Regencia, por lo que buscaba reforzar la posición de las Cortes limitando la posible intervención del Ejecutivo⁶⁸.

Pero la pausa impuesta en la primera sesión de las Cortes de la Isla de León entre la salida de la Regencia y el momento en el que los Diputados empezaron a organizarse, no duró demasiado: a propuesta de uno de sus miembros, la Cámara nombró a un Presidente y a los Secretarios e inmediatamente procedió a

⁶⁶ El Decreto de las propias Cortes de 24 de septiembre de 1810, señalaba la nulidad de la renuncia de Fernando VII a la Corona por haber sido hecha con violencia y sin consentimiento de la Nación española.

⁶⁷ GALLEGO ANABITARTE, A.: *Ley y reglamento en el Derecho Público occidental*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, p. 37. Morán Ortí habló de “dictadura soberana” al referirse al periodo que va desde la primera reunión de las Cortes Generales y Extraordinarias hasta la aprobación de la Constitución de 1812; al respecto, ver MORÁN ORTÍ, M.: *Poder y Gobierno en las Cortes de Cádiz (1810 – 1813)*, Eunsa, Pamplona, 1986, p. 14.

⁶⁸ DIEGO GARCÍA, E. de: “La “Orgánica” de las Cortes 1810 – 1813”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 24, 2002, pp. 31 y 32.

la designación de una Comisión para que elaborara el Reglamento de régimen interior por el que habría de regirse⁶⁹. El resultado de esta Comisión se sometió a las Cortes el 1 de octubre de 1810. Comenzada la discusión el día 5 de dicho mes, y dado que hasta ese momento se había imitado la práctica inglesa de las tres lecturas, se admitió provisionalmente la vigencia del capítulo referente a las deliberaciones y se acordó que otra Comisión de once miembros redactara un Reglamento más completo a la vista de los trabajos preparados por la Junta Central, base de la propuesta, y de los proyectos remitidos por varios particulares⁷⁰.

En la sesión nocturna del 27 de noviembre de 1810 se oyó por fin la lectura del Proyecto de Reglamento, y a propuesta del Diputado Luján se acordó observar interinamente el mismo, “sin perjuicio de que S. M. (las Cortes) disponga otra cosa en vista de los inconvenientes que resulten de su ejecución, o mande examinar algún capítulo o todos para alterarlos”. El primer Reglamento parlamentario español fue pues obra del poder constituyente, como poder inicial y superior, fuente común y única de todos los poderes constituidos, solo vinculado al constitucionalismo comparado emergente y a la inspiración ilustrada. No fue por ello comunicado al Consejo de Regencia, ni se incluyó en la Colección de Decretos de Cortes: tan solo se publicó en folleto en 1810 y tuvo vigencia hasta la adopción de un Reglamento definitivo el 4 de septiembre de 1813.

Habiendo dado cuenta del relato histórico, trataremos de vislumbrar qué tradición constitucional tuvo más influencia en la elaboración del Reglamento de 1810. Al igual que con la Constitución de 1812 y la Constitución francesa de 1791, se podría pensar que la norma de autoorganización de las Cortes gaditanas está decisivamente influenciada por los Reglamentos parlamentarios franceses que se ponen en marcha desde el 29 de julio de 1789. Sin embargo, no creemos que sea éste el caso necesariamente. Ello porque el Reglamento parlamentario de 1810, como veremos, hace acopio de una serie de principios, instituciones y procedimientos que tienen sin duda carácter universal y común a todas las democracias representativas. La ordenación de debates, el sistema decisorio, las funciones de la presidencia, la presentación de mociones por parte de los diputados o sus prerrogativas, son elementos que en buena medida ya estaban en los “standing orders” y otras normas inglesas. Tales normas llegaron de manera más o menos directa a la Asamblea revolucionaria francesa posiblemente a través de la traducción del texto de Bentham que había publicado el propio Mirabeau, aunque no es posible determinar el cauce formal. Los parlamentarios de Cádiz reunieron en el Reglamento de 1810 los instrumentos necesarios para dar inicio a un parlamento democrático y representativo, mirando sobre todo las normas constitucionales francesas, dado el escaso contenido material de los reglamentos del país vecino, y teniendo como punto de referencia obligada la experiencia histórica inglesa.

⁶⁹ La Comisión estaba compuesta por los Diputados Gutiérrez de la Huerta y Tenreyro, realistas, y Argüelles, Luján y Golfín, liberales.

⁷⁰ La Comisión estaba formada por los Diputados Terrero, Luján, Creus, Zarraquín, García Herreros, Morales Gallego, Vázquez Parga, Dueñas, Martínez, Morales Duárez, Capmany y Obregón.

A este respecto, Martínez Sospedra ha mantenido que la influencia inglesa en lo relativo al Reglamento de 1810 se ejerció de manera directa por la vía de los trabajos que con anterioridad venía realizando la Junta Central al respecto y el trasvase de los mismos a la primera Comisión antes citada por la persona de Argüelles. Éste no solo conocía por experiencia directa la práctica británica⁷¹, sino que participó directa y personalmente en los trabajos preliminares de la Junta Central al respecto, aunque ello no fuera reconocido por él mismo con posterioridad⁷². En efecto, el 25 de mayo de 1809, Lord Holland escribió al político asturiano diciendo: “A *propos*: Iznardi tiene el papel de las reglas de nuestra Cámara baja para traducirlo”. Dicho papel no sería sino una parte de los papeles que, por mediación del inglés, habían pasado a Jovellanos y que éste encargó traducir a Argüelles como Secretario de la Junta de Legislación. Ahora bien, se da la circunstancia de que Mr. Allen, autor de los papeles que aparecen una y otra vez en la correspondencia de Argüelles y Lord Holland, no es otro que el Secretario de Jeremy Bentham, quien acababa de publicar su exposición de las prácticas de la Cámara de los Comunes en la obra ya citada *Táctica de las asambleas parlamentarias*⁷³.

4.3 Trazos del primer parlamentarismo democrático y representativo español: el contenido del Reglamento Parlamentario de 1810.

El Reglamento parlamentario de las Cortes Constituyentes de Cádiz era un texto relativamente breve⁷⁴. Contenía muchos preceptos dictados por el pragmatismo que requería el momento de guerra y asedio que vivían las propias Cortes. Por ejemplo, determinaba que éstas residirían en el pueblo que estimaran más oportuno y celebrarían sesiones en el lugar que eligieran (art. 1, Cap. I). Otros estaban poco formalizados al no existir Constitución que les precediese y por último, no faltaban preceptos más propios de un texto constitucional, como los que señalaban la forma anual que tomarían las sesiones o establecían las prerrogativas parlamentarias. A continuación analizaremos aquéllos elementos del Reglamento que a nuestro modo de ver servían para implantar principios e instituciones propias del concepto de representación política liberal, dejando de lado numerosos aspectos organizativos que aunque interesantes, no resultan necesarios para determinar la naturaleza del incipiente parlamentarismo.

Ni el principio de separación de poderes, ni ningún otro de contenido abstracto, fue reconocido explícitamente en el Reglamento de 1810. No obstante, en el caso del primero, éste tenía un claro reflejo tanto en el art. 10 del Cap. IX,

⁷¹ Resaltada por SÁNCHEZ AGESTA, L.: “Agustín de Argüelles y la Constitución de 1812”, en ARGÜELLES, A. de: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, CEPC, Madrid, 2011, p. 10.

⁷² ARGÜELLES, A. de: *La reforma constitucional de Cádiz*, Iter, Madrid, 1970.

⁷³ MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución española de 1812. (El constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX)*, Cátedra Fadrique Furio Ceriol, Valencia, 1978, pp. 133 - 134.

⁷⁴ Tenía 107 artículos encuadrados en 11 Capítulos de la forma siguiente: 13 en el Capítulo I (De las Cortes); 12 en el Capítulo II (Del Presidente y Vicepresidente); 8 en el Capítulo III (De los Secretarios); 8 en el Capítulo IV (De los Diputados); 18 en el Capítulo V (De las proposiciones y discusiones); 18 en el Capítulo VI (De las votaciones); 10 en el Capítulo VII (De las Comisiones); 2 en el Capítulo VIII (De los Decretos); 2 en el Capítulo IX (De la Guardia); 4 en el Capítulo X (De los porteros), y; 12 en el Capítulo XI (De los juramentos).

que determinaba que la Asamblea no podría deliberar en presencia de los Regentes, entendiéndose suspendida la sesión cuando estos acudieran a las Cortes, como en la desconfianza hacia la acumulación de poder que suponía la limitación mensual del cargo de Presidente y Vicepresidente de la Cámara establecida por el Capítulo II.

Algo parecido ocurría con el principio democrático. El sistema de votación poseía aires roussonianos al tener encomendada la función de explorar “la voluntad general”⁷⁵. La apelación a la idea de voluntad general no está basada en una distinta consideración de los términos pueblo y nación, que pudiera conducir a distintos modelos de democracia, sino que encuentra sentido en la idea de soberanía nacional posteriormente acuñada en la propia Constitución de 1812, que como ya hemos señalado parte del rechazo del mandato imperativo y tiene como función el representar a la sociedad en su conjunto. Trasluce esta idea la obligación de que los Diputados nunca se dirigieran a persona determinada de la Cámara, sino a todo el Congreso, según disponía el art. 12 del Cap. V del Reglamento de 1810. En lo que referido al procedimiento legislativo, el Reglamento de las Cortes Cádiz y la Constitución de 1812 adoptaron el sistema de triple lectura que caracterizaba al parlamentarismo inglés, que como ya hemos señalado hicieron suyo soterradamente los revolucionarios franceses y su primer texto constitucional.

En el Reglamento parlamentario de 1810 también nos encontramos con otro de los elementos esenciales que caracterizan a las democracias representativas burguesas del siglo XIX: la publicidad. Como se sabe, el principio de publicidad tuvo en los inicios del parlamentarismo una dimensión contradictoria. La necesidad de protegerse de las arbitrariedades del Monarca, hizo que desde sus inicios la Cámara baja inglesa se protegiera imponiendo el secreto de sus deliberaciones⁷⁶. Esta prohibición solo fue eliminada bien entrado el siglo XIX, gracias en parte a la práctica habitual de parlamentarios y periodistas de saltársela, “delitos” a los que según Bentham “Inglaterra debe el haber escapado de un gobierno aristocrático semejante al de Venecia”.

Por el contrario, desde la Asamblea Constituyente de 1789, en Francia se reivindicó la necesidad de que el público estuviera en las sesiones deliberantes “como garantía esencial para la libertad política”⁷⁷. Esta garantía la hizo efectiva el principio kantiano de publicidad parlamentaria, que cumple las funciones de educación política, de control de la actuación de los representantes y de conexión entre estos y los ciudadanos que los eligen. Pues bien, al igual que las Constituciones francesas de 1791 y 1793, el Reglamento de 1810 estableció como norma general en los arts. 9 y ss. del Cap. 1, la publicidad de sus sesiones salvo

⁷⁵ El Capítulo VI reconocía cuatro formas de votación dependiendo de la importancia de los temas: por aclamación, por escrutinio secreto, por el acto de levantarse los que estuvieran de acuerdo a la proposición y por votación nominal.

⁷⁶ Lo que es coherente con el proceso de autocomprensión secreta de la conciencia que comienza el mundo burgués en periodo absolutista; al respecto, KOSELLECK, R.: *Crítica y crisis. Un estudio sobre la patogénesis del mundo burgués*, Trotta – Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2007, pp. 57 – 115.

⁷⁷ ESMEIN, A.: *Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé*, Panthéon Assas, Paris, 2001, VI. II, pp. 369 y ss.

decisión de las propias Cortes por motivos tasados⁷⁸. El contenido de esta norma pasó al art. 126 de la Constitución de 1812 y posteriormente se consolidó en la práctica, los reglamentos y las propias Constituciones, con la curiosa excepción de la republicana de 1931.

En cuanto a la organización de los trabajos de la Cámara, cabe llamar la atención sobre el dato de que el Reglamento interno de las Cortes de Cádiz ordenaba sus trabajos en forma de comisiones. Si bien el parlamento en pleno fue el tipo de órgano característico de la dinámica decimonónica, la cámara en comisión ha sido y es sin lugar a dudas la figura organizativa prevalente en el Estado constitucional contemporáneo⁷⁹. Hasta 1902, año en el que Francia decidió reformar su viejo sistema de *bureaux*, los parlamentos nacionales ejercían su labor legislativa a través de secciones temporales, que consistían en fracciones de la Asamblea que se presumían idénticas a ésta en su composición y proporcionalidad de fuerzas, lo que según la doctrina de la época facilitaba la tarea a la cámara, permitiendo despachar con un número menor de asistentes y con formalidades limitadas, los trabajos que no merecían la atención de la sesión plenaria. Las secciones empezaron a mostrarse ineficaces ante el importante incremento de toda clase de legislación derivado del mayor intervencionismo del Estado. Aparece y se generaliza así, a principios del siglo pasado, el actual sistema de comisiones parlamentarias, enfocado a satisfacer las exigencias de racionalidad, productividad y continuidad inherentes a la complejidad de las sociedades y que se fundamenta en la estructuración de diferentes técnicas y procedimientos que hacen posible un eficaz desarrollo del trabajo legislativo⁸⁰.

La perspectiva adoptada por el Reglamento de 1810 se basaba claramente en el procedimiento revolucionario francés, donde existieron Comisiones Permanentes tanto en la Asamblea de 1789 como en la Convención. Sin embargo, en Francia se habían prohibido expresamente a partir de la Constitución del Año III realizada por el Directorio en agosto de 1795⁸¹. Pese a ello, la organización de en Comisiones fue prevalente en nuestro parlamentarismo hasta que en el Reglamento parlamentario de 1838 se introdujeron, también por influencia francesa, las secciones. El Capítulo VII del Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz disponía de la existencia de dos tipos de Comisiones: las particulares o principales, que no eran otra cosa que comisiones permanentes, nombradas para toda la Diputación, y en segundo lugar las comisiones

⁷⁸ Las salvedades: petición del Consejo de Regencia, alteraciones del orden por parte del público asistente, petición de un Diputado y tratamiento de quejas y acusaciones contra miembros del Consejo de Regencia o Diputados. Como se sabe, la única Constitución en la que la publicidad actuaba como principio absoluto no limitable fue la francesa de 1793.

⁷⁹ Ver en este sentido, RECODER de CASSO, E. y GARCÍA - ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: "Artículo 75", en GARRIDO FALLA, F. (Coord.): *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 2001, p. 1269.

⁸⁰ PRELOT, M.: *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1972, p. 798.

⁸¹ Concretamente en el art. 67 de la misma. FRIEDRICH, C.: *Gobierno constitucional y democracia*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, Vol. 2, p. 175.

especiales, nombradas para un asunto concreto por exigencias de celeridad, que fenecían cuando habían dado su dictamen sobre una proposición concreta⁸².

Queda la cuestión de las prerrogativas parlamentarias. Como se sabe, tales prerrogativas tienen su origen en las instituciones inglesas, que además tomaron consideración formal en el *Bill of Rights* de 1689 (art. IX), tras la consolidación de la Revolución Gloriosa⁸³. En Francia, tras el Decreto de 23 de julio dictado a propuesta de Mirabeau, la inmunidad e inviolabilidad de los parlamentarios fueron reconocidas por las Constituciones de 1791 y 1793, pese a que en éste último caso el Comité de Salud Pública llegó a plantearse la posible vulneración de ambos conceptos frente al principio de igualdad⁸⁴. La recepción de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria en España se hizo a través del Reglamento parlamentario de 1810, concretamente en los arts. 4 y 5 del Cap. IV, que después de vieron reflejados en el art. 128 de la Constitución de 1812. Ambos artículos señalaban claramente la imposibilidad de intentar acción, demanda o procedimiento por las opiniones y dictámenes de los Diputados, así como la prohibición de que cualquier autoridad pudiera proceder contra estos por sus acciones, mientras dure su nombramiento y aún un año después⁸⁵.

La justificación la ofrece Argüelles en el célebre Discurso de 24 de diciembre de 1811: para éste la inviolabilidad de los Diputados era inequívocamente funcional, no respondiendo la misma a ningún privilegio de carácter personal. “La absoluta libertad de las discusiones se ha asegurado con la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones en el ejercicio de su cargo, y prohibiendo que el Rey y sus ministros influyan con su presencia en las deliberaciones”⁸⁶. En la misma dirección se había de pronunciar Salas, quien, tras afirmar que no es un privilegio que los diputados sean inviolables por sus opiniones, razonaba que lo que claramente quería decir el art. 128 (y por ende el Reglamento de 1810) era que los diputados no pudieran ser reconvenidos por lo que dijeran en las sesiones de las Cortes, “y esto es muy justo, porque en estas asambleas debe haber la mayor libertad, para que oyendo las opiniones de todos forme la asamblea la suya con pleno conocimiento”⁸⁷.

⁸² La fórmula de las Comisiones especiales pasó a la Constitución de Cádiz, Art. 134. “Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese, a juicio de las Cortes, que pase previamente a una Comisión, se ejecutará así”.

⁸³ En dimensión histórica, FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España”, *Foro, Nueva época*, n.º. 14, 2011, 13-72.

⁸⁴ FERNÁNDEZ – VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los “privilegios” parlamentarios*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 13 y 14.

⁸⁵ En el art. 128 de la Constitución de Cádiz, la inmunidad se extendía hasta un mes después de que los Diputados hubieran acabado su mandato.

⁸⁶ ARGÜELLES, A. de: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, op. cit., p. 87.

⁸⁷ SALAS, R.: *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, CEPC, Madrid, 1982, pp. 204-205.

V. CONCLUSIONES.

El presente trabajo ha pretendido analizar la aparición del reglamento parlamentario en el constitucionalismo moderno, poniendo especial énfasis en el contexto histórico e institucional que en las diferentes tradiciones jurídicas europeas impulsó su progresiva generalización como normas reguladoras del proceso político de las cámaras representativas. Más allá de las singularidades que imponen los largos y complejos periodos de construcción del constitucionalismo demoliberal en cada país, hay que señalar que en lo relativo al reglamento parlamentario, pese a la secular tensión entre el constitucionalismo empírico y revolucionario, el factor tiempo resulta determinante. En este sentido, diríamos que si bien la doctrina constituyente y codificadora que imponía el racionalismo burgués de naturaleza continental, se presentó como un modelo comparado de gran importancia en el desarrollo del parlamentarismo decimonónico europeo y americano, la fórmula de autonormatividad parlamentaria ideada por el constitucionalismo británico en el largo trasiego desde el medievo a la modernidad, resultó a nuestro modo de ver aún más determinante por la naturaleza universal de las instituciones que proponía.

Al fin y al cabo, se trataba de que los distintos procesos revolucionarios, en su impulso transformador democrático y liberal, pudieran contar con instrumentos y conceptos que hicieran viable la representación parlamentaria de sus intereses frente a la pretensión monárquica de influir en el proceso legislativo más o menos directamente. El reglamento parlamentario, que en Inglaterra apareció esencialmente con este objetivo, sirvió sin duda para reforzar el espacio de autonomía representativa que permitió el despliegue de la soberanía parlamentaria, incluso en el marco del moderantismo monárquico del siglo XIX. Hasta que apareció el constitucionalismo democrático después de la II Guerra Mundial, y por supuesto sin alcanzar el grado de complejidad que hoy tienen, los reglamentos parlamentarios influyeron decisivamente en la praxis del parlamentarismo no solo como sistemas más o menos acabados de ordenación de la vida interna de las cámaras frente a las injerencias externas, sino como normas que suplían las limitaciones que ofrecía el constitucionalismo liberal a la hora de solventar los problemas prácticos que planteaba la democracia representativa de primera hora. Tanto es así, que en muchos casos, la progresiva reorientación de la ordenación de los poderes, particularmente la relación entre el ejecutivo y el legislativo, pudo realizarse, ante la ausencia de reformas constitucionales, a través de la flexibilidad que ofrecían los reglamentos parlamentarios.

En cuanto al caso español, diríamos que nuestro país es un modelo bastante acabado de autonormatividad parlamentaria con reconocimiento constitucional, algo que no era frecuente en el constitucionalismo decimonónico. En el presente trabajo, sin embargo, hemos preferido centrarnos en el estudio del primer reglamento parlamentario español, el de las Cortes de Cádiz de 1810. En él hemos podido observar que, al igual que en el momento constituyente francés de 1789, el trasiego de ideas y conceptos novedosos no impide apreciar la influencia de las normas de organización de las Cámaras británicas, que llegaron de forma directa a través de los protagonistas del proceso constituyente de Cádiz e indirectamente mediante la recepción del impacto que, pese al silencio histórico, habían tenido materialmente en la sucesión de reglamentos parlamentarios

franceses desde 1789. En este sentido, el Reglamento español de 1810 fue el primer texto formal que sirvió en nuestro país para reconocer aquellos elementos que generalmente siguen garantizando una forma de representación moderna basada en la soberanía nacional.

Fecha de envío / Submission Date: 12-02-2016

Fecha de aceptación / Acceptance Date: 6-04-2016